

Políticas públicas para museus: o suporte legal no ordenamento jurídico brasileiro

Átila Bezerra Tolentino

Resumo

O artigo apresenta, de uma forma descritiva, a partir dos textos legais já promulgados e de projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional, uma trajetória em prol da implementação de uma política museológica, com ênfase nas realizações do governo federal nos últimos anos. Primeiramente, a abordagem terá como base o texto constitucional, demonstrando, em linhas gerais, quais são as diretrizes do Estado voltadas para a implementação das políticas públicas de cultura e seus reflexos no ordenamento jurídico. Em um segundo momento, será efetuada uma reflexão sobre a Política Nacional de Museus, em implementação desde o ano de 2003. O texto abordará os caminhos legais que se seguiram a partir dela, como uma resposta do Estado à sociedade na implementação de políticas voltadas para o setor museológico brasileiro.

Palavras-chave: Política nacional de museus. Políticas públicas. Legislação cultural.

Referências catalográficas:

Revista de Políticas Públicas e Gestão Governamental: Res Pvblica / Associação Nacional dos Especialistas em Políticas Públicas e Gestão Governamental
Volume 7, nº 01 – Jan/jun 2008 – Brasília : ANESP, 2008. Pg. 9-28.

ISSN 1678-4057

1 Introdução

Como bem observa Massa-Azarbe (2007, p.2), a análise das políticas públicas perpassa as disciplinas da Administração Pública e da Ciência Política. Abordar o tema sob a perspectiva do Direito também é tarefa fundamental para os gestores públicos, tendo em vista que as políticas públicas carregam elementos além dos aspectos econômicos e sociais, tendo reflexos no ordenamento jurídico, sobretudo quando tratamos do direito administrativo.

Abordar a atuação do governo nas políticas públicas sob o aspecto jurídico também se justifica, como ressaltado por Maria Paula Dallari Bucci (2007, p.3), pelo fato de a necessidade de compreensão das políticas públicas como categoria jurídica se apresentarem na medida em que se buscam formas de concretização dos direitos humanos, em particular os direitos sociais, direitos esses tratados nas Constituições a partir do século XX, que ultrapassaram os limites da estruturação do poder e das liberdades públicas, e passaram a tratar dos direitos fundamentais em sentido amplo.

Nessa perspectiva, este trabalho buscar apresentar, de uma forma descritiva, a partir dos textos legais já promulgados e de projetos de leis em tramitação no Congresso Nacional, uma trajetória em prol da implementação de uma política museológica, com ênfase nas realizações do governo federal nos últimos anos. Primeiramente, a abordagem terá como base inicial as iniciativas administrativas e legais de proteção legal do patrimônio cultural brasileiro, advindas da década de 1930, quando da criação do Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Sphan. Em seguida, a discussão permeará o texto constitucional, apresentando, em linhas gerais, quais são as diretrizes do Estado voltadas para a implementação das políticas públicas de cultura e seus reflexos no ordenamento jurídico.

Posteriormente, será efetuada uma reflexão sobre uma política pública específica, ou seja, a Política Nacional de Museus, em implementaç desde o ano de 2003, e quais os caminhos legais se seguiram a partir dela, como uma resposta do Estado à sociedade na implementação de políticas voltadas para o setor museológico brasileiro.

2 Antecedentes das políticas de patrimônio no Brasil

Desde a época do Brasil Império, instituições públicas ligadas ao setor cultural foram criadas, refletindo-se nas respostas do Estado quanto à criação de políticas de cultura para a sociedade. Nessa época, já haviam sido criados, quando da chegada de D. João VI e mudança da corte portuguesa para o Brasil, a Biblioteca Nacional, a Escola Nacional de Belas Artes e o Instituto Histórico e Geográfico Brasileiro. Essas foram as primeiras instituições culturais brasileiras, cuja importância se deve ao fato de terem a incumbência de reunir a documentação e obras artísticas, que registrassem a história do recente Estado e atestassem a grandeza espiritual da nação brasileira.

A inserção do debate sobre a noção de um patrimônio histórico e artístico nacional na pauta das elites políticas do país começa a tomar vulto realmente apenas no início do século XX. Até então, as elites estavam mais preocupadas com a modernização das cidades do que com a recuperação e preservação de bens do passado. Exemplo clássico dessa postura é a reforma urbana do Rio de Janeiro empreendida pelo prefeito Pereira Passos, que demoliu vertiginosamente os vestígios da cidade colonial. Felizmente, vozes destoantes agiram no sentido de se iniciar no Brasil uma forte ação em prol da preservação do patrimônio cultural, cujos representantes estão assentados principalmente entre os intelectuais do Movimento Modernista. A ação desses intelectuais é marcada pelo diferencial de se estabelecer um diálogo entre tradição e modernidade. No caso do Rio de Janeiro, também cabe destacar o papel do escritor Gustavo Barroso, que, em 1922, fundou o Museu Histórico Nacional, em uma campanha contra a demolição de prédios públicos e defendendo a importância de se preservar objetos históricos emblemáticos.

É a partir da década de 1930, entretanto, com a reformulação de políticas públicas, a ampliação dos serviços ofertados pelo Estado e a valorização da cultura popular, que começam a surgir no país as primeiras políticas de cultura assentadas nas ações de preservação do patrimônio histórico e artístico brasileiro, como preconizava a Constituição Federal de 1934.

Uma instituição ícone da época, criada por meio do decreto-lei nº 25, de 30 de novembro de 1937, foi o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - Sphan, resultado de anteprojeto elaborado por Mario de Andrade, a pedido do então Ministro de Educação e Saúde, Gustavo Capanema. Atualmente transformado no Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional – Iphan, a instituição tem por finalidade determinar, organizar, conservar, defender e propagar o patrimônio artístico nacional. Na gênese da criação do Sphan, cujo anteprojeto era extremamente inovador, está patente o resultado dos estudos empreendidos pelo intelectual, pesquisador e poeta, sempre preocupado com a identificação de uma cultura nacional.

Em estudo sobre o papel de Mário de Andrade no desenvolvimento do setor museológico no Brasil, o museólogo Mário Chagas destaca a importância da década de 30 para o panorama cultural brasileiro:

“A década de 30 inseriu ingredientes novos no panorama cultural brasileiro. A partir da revolução de 30, o Estado, fortalecido e ampliado, passou a interferir nas relações de trabalho, nos sistemas de educação e saúde, no movimento estudantil e na organização da cultura. As evidências da interferência do Estado na área cultural podem ser observadas através do decreto de criação de Curso de Museus (1932), do decreto que eleva Ouro Preto à categoria de monumento nacional (1933), do decreto que organiza o serviço de inspeção dos monumentos nacionais, com sede no Museu Histórico Nacional (1934), da lei que cria o Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional e o Museu Nacional de Belas Artes (1937) e do decreto-lei nº 25 que organiza a proteção do patrimônio histórico e artístico nacional (1937), institui o tombamento e se transforma no mais importante documento legal, ainda em vigor, referente à preservação dos bens culturais” (CHAGAS, 2006, p. 85).

Nesse mesmo estudo, Chagas faz uma análise sobre o anteprojeto de lei do Sphan elaborado por Mario de Andrade, apontando as inovações sobre o pensamento museológico do poeta. Destaca que no anteprojeto, Mário de Andrade previa a incorporação de quatro museus nacionais ao Sphan, que cuidariam, cada um, das seguintes áreas: i) arqueologia e etnografia, ii) história, iii) belas-artes e iv) artes aplicadas e tecnologia industrial. Esses museus deveriam dar conta das oito categorias em que Mário de Andrade subdivide o

patrimônio artístico nacional: a) arte arqueológica, b) arte ameríndia, c) arte popular, d) arte histórica, e) arte erudita nacional, f) arte erudita estrangeira, g) artes plásticas nacionais e h) artes plásticas estrangeiras.

Desses museus, dois já estavam funcionando: o Museu Nacional da Quinta da Boa Vista e o Museu Histórico Nacional. A Escola Nacional de Belas Artes, por sua vez, faria o papel do Museu Nacional de Belas Artes. E o Museu de Artes Aplicadas e Tecnologia Industrial seria uma instituição inteiramente nova. Tal proposta, entretanto, não foi recepcionada quando da instituição do decreto-lei nº 25/37, o que contribuiu para distanciar o anteprojeto de Mário de Andrade do instrumento legal oficializado.

Uma inovação no decreto-lei nº 25/37 foi a instituição da figura do “tombamento”, que se configurou, na década de 30, como uma medida de proteção legal de bens móveis e imóveis, capaz de conter as demolições de edifícios públicos, considerados referências para a memória nacional. A criação do Sphan, inicialmente sob o comando de Rodrigo Mello Franco de Andrade, marca um período de tempos heróicos, quando um grupo de verdadeiros missionários se dedicou a realizar um grande inventário de bens a serem preservados e tombados, propiciando o resgate de um passado colonial em vias de desaparecimento.

Sobre a importância do papel do Sphan na preservação do patrimônio cultural brasileiro, é pertinente ressaltar as palavras de Regina Abreu:

“O trabalho iniciado pelo Serviço do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional em 1937 foi importante não apenas para a implementação e para a consolidação de uma política pública, de âmbito federal, de construção de referências materiais para a memória nacional. Mais significativa ainda foi a disseminação do conceito de Patrimônio Histórico e Artístico Nacional não apenas para outras esferas do poder público como também para outros domínios da sociedade civil. (...) Ao longo de todos estes anos, os governos estaduais e municipais formularam políticas próprias de patrimônio, segmentos da sociedade civil encontraram respaldo para lutas específicas contra a especulação imobiliária e descaracterização de cidades, vilas e povoados” (ABREU, 2007, p. 271)

A criação do Sphan em 1937 representa, portanto, um marco nas políticas de preservação do patrimônio cultural no país. Além de ter influenciado a descentralização de políticas nessa área para os estados e municípios e respaldado ações da sociedade civil, como apontado por Abreu, a criação do Sphan e do instrumento do tombamento refletem uma ação pioneira na América Latina, considerando que o primeiro documento internacional sobre o tema, a Carta de Atenas, surgiu em 1931, e que o anteprojeto elaborado por Mário de Andrade encontra-se, como afirmado por Silva (2002, p. 136), “no mesmo patamar de certas diretivas internacionais, a exemplo da Carta de Veneza (1964) que se destina a orientar a atuação dos estudiosos e profissionais dedicados à proteção do bens culturais”.

3. As políticas públicas de cultura e seu contexto no ordenamento jurídico atual

A base legal das políticas públicas de cultura atuais advém dos artigos 215 e 216 da Constituição Federal de 1988 – CF/88. De acordo com o texto constitucional, o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, e apoiará e incentivará a valorização e a difusão das manifestações culturais, devendo proteger as manifestações das culturas populares, indígenas e afro-brasileiras, e de outros grupos participantes do processo civilizatório nacional.

A CF/88 também define o conteúdo do patrimônio cultural brasileiro como os bens de natureza material e imaterial, tomados individualmente ou em conjunto, portadores de referência à identidade, à ação, à memória dos diferentes grupos formadores da sociedade brasileira. E prevê, ainda, que o poder público, com a colaboração da comunidade, promoverá e protegerá o patrimônio cultural brasileiro, por meio de inventários, registros, vigilância, tombamento e desapropriação, e de outras formas de acautelamento e preservação.

Recentemente, por meio da Emenda Constitucional nº 48, de 10 de agosto de 2005, que acrescenta o § 3º ao artigo 215, foi instituída a obrigatoriedade de implantação

do Plano Nacional de Cultura, de duração plurianual, visando ao desenvolvimento cultural do país e à integração das ações do Poder Público que conduzam à defesa e valorização do patrimônio cultural brasileiro; produção, promoção e difusão de bens culturais; formação de pessoal qualificado para a gestão da cultura em suas múltiplas dimensões; democratização do acesso aos bens de cultura; e valorização da diversidade étnica e regional.

No campo infraconstitucional, anteriormente à CF/88, uma primeira experiência de delimitação de políticas voltadas para o setor cultural pode ser encontrada na Lei nº 7.505, de 2 de julho de 1986, conhecida como Lei Sarney. Essa lei dispunha sobre benefícios fiscais na área do imposto de renda concedidos a operações de caráter cultural ou artístico e definia, por meio de suas disposições, procedimentos para doação, patrocínio e investimento na área cultural e seus campos de abrangência.

Após a CF/88, foi editada a Lei nº 8.313, de 23 de dezembro de 1991, conhecida como Lei Rouanet (1). Essa Lei restabelece os princípios da Lei nº 7.505/86 e cria o Programa Nacional de Apoio à Cultura - Pronac. As finalidades e objetivos do Pronac, previstos em lei, são inspirados no texto constitucional e, para cumpri-los, o Programa prevê dois mecanismos básicos de apoio a projetos culturais: O Fundo Nacional de Cultura - FNC e o Incentivo a Projetos Culturais - Mecenato (2).

O FNC é um fundo proveniente de arrecadação e outros recursos públicos para investimento direto em projetos culturais, mediante celebração de convênios e outros instrumentos similares. O Mecenato, por sua vez, viabiliza benefícios fiscais para investidores que apóiam projetos culturais sob forma de doação ou patrocínio. Empresas e pessoas físicas podem utilizar a isenção em até 100% do valor no imposto de renda devido e investir em projetos culturais. Além da isenção fiscal, elas investem também em sua imagem institucional e em sua marca.

Segundo José Álvaro Moisés, a diferença fundamental entre as duas leis

“[...] está em que, enquanto a Lei Sarney apenas exigia que os produtores culturais e as empresas que quisessem investir em cultura se cadastrassem no Ministério [da Cultura] - e a negociação do apoio aos projetos culturais era feita diretamente no mercado -, a Lei

Rouanet considera que o dinheiro que o empresário investe em cultura é imposto que ele vai deixar de recolher aos cofres públicos e, por isso, os projetos devem ser previamente apresentados por seus proponentes - artistas, produtores culturais, instituições ou mesmo empresas -, para análise do Ministério da Cultura.” (MOISÉS, 1997, p.18).

A Lei Rouanet, entretanto, não chegou a resolver o problema de tirar das mãos do mercado a condução das políticas para o setor cultural. Primeiramente, porque os recursos oriundos do FNC são bastante escassos para atender a uma demanda mínima para a implementação das políticas públicas de cultura no país, sobrecarregando o mecanismo do Mecenato. Em segundo lugar, embora a Mecenato permita que os projetos culturais sejam apoiados por meio de renúncia fiscal, tratando-se, portanto, de recursos públicos, as empresas não o concebem dessa forma. Além dos benefícios fiscais, esse mecanismo promove um alto retorno publicitário às empresas quando se apóia um projeto de grande visibilidade. Desta forma, as empresas acabam apoiando apenas projetos que dêem retorno de imagem, como museus de grande porte, artistas conhecidos e megaeventos, restringindo-se basicamente ao eixo Rio-São Paulo. Ou seja, embora o Ministério da Cultura selecione quais projetos culturais podem receber patrocínio, é o mercado que determina quais projetos serão apoiados.

Em estudo sobre o *marketing* cultural, Ana Carla Fonseca Reis ressalta que a

“[...] delegação de parte da produção cultural do país ao setor privado não significa transferência do delineamento da política cultural. Ao contrário, exige que a política pública esteja claramente definida, para que possa surtir efeito mesmo envolvendo grande participação privada. O setor privado constitui de fato uma excelente fonte de recursos ao financiamento da cultura, mas somente se os incentivos à sua participação estiveram concatenados com os da política cultural pública.” (REIS, 2003, p.150).

Se não houver políticas públicas definidas, devidamente normatizadas e que orientem os investidores culturais, a prática de deixar ao mercado a seleção dos projetos culturais a serem apoiados causa distorções no setor cultural brasileiro. Os artistas e as instituições culturais que mais necessitam de apoio do Estado, e as regiões menos privilegiadas, são amplamente prejudicados por esse mecanismo. Em função dessas distorções, o Ministério da Cultura manifestou a necessidade de o

próprio governo federal propor um projeto para alteração da Lei Rouanet, com a finalidade de apresentar um novo modelo de cultura no país (3). A alteração na lei não chegou a ser efetuada, mas foi editado o Decreto nº 5.761, de 27 de abril de 2006, que regulamenta a Lei 8.313/91 e estabelece sistemática de execução do Pronac. O decreto buscou corrigir práticas que contribuem para as falhas da lei, prevendo, inclusive, que a execução do Pronac deve obedecer às normas, diretrizes e metas estabelecidas em seu plano anual, que deve estar de acordo com o plano plurianual do governo e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias. O plano anual do Pronac deve ser elaborado pelo Ministério da Cultura até 30 de novembro do ano anterior a sua implementação.

Para que o Pronac e seu plano anual tenham sucesso em seus resultados, é necessário que a ele sejam atreladas políticas públicas consistentes, com objetivos e metas definidos. A ausência dessas políticas públicas contribuiu para que se adotasse, no Ministério da Cultura, a política de “atendimento de balcão”. Isto é, as ações adotadas foram pontuais, sem um planejamento sistemático. Criou-se uma política de “departamento de *marketing*” em detrimento de uma política cultural. O Pronac tornou-se um mero repassador de recursos a proponentes de projetos apresentados ao Ministério da Cultura, quando cabia a ele conduzir políticas públicas de cultura, gerenciar e acompanhar a aplicação dos recursos transferidos e avaliar os resultados obtidos.

A mudança dessa postura pôde ser percebida na área museológica quando da criação de uma política pública em nível nacional, a Política Nacional de Museus, após amplo debate com o setor no ano de 2003. Essa política propiciou a aplicação regular dos recursos previstos no Pronac, como também a constituição de uma rede de parcerias que congregasse a utilização de financiamentos por meio das leis de incentivo fiscal e orçamentos próprios dos órgãos e das entidades envolvidos, valorizando a integração entre os entes da federação e da sociedade civil organizada voltada para o campo museológico.

4 A Política Nacional de Museus e seu reflexo no ordenamento jurídico brasileiro

Segundo Maria Paula Dallari Bucci, os instrumentos orçamentários dispostos na Constituição Federal, plano plurianual (PPA), lei de diretrizes orçamentárias (LDO) e lei orçamentária podem ser considerados as expressões jurídicas de políticas públicas, por excelência. Essa vocação é da própria natureza do instrumento e já vinha afirmada no art. 2º da Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964, que se refere à “política econômico-financeira” e a “programa de trabalho do Governo”, que vem a ser, aliás, a razão de ser da lei orçamentária (BUCCI, 2007, p. 17).

Criado pela CF/88, o plano plurianual - PPA (4) configura-se um novo instrumento gerencial adotado pelo governo federal, que tem como finalidade articular planejamento e orçamento e deve ser integrado à lei de diretrizes orçamentárias e à lei orçamentária anual. O escopo temporal do PPA é de quatro anos, tendo início no segundo ano de cada governo e terminando no primeiro ano do governo subsequente.

No segundo governo do Presidente Fernando Henrique Cardoso, o PPA 2000-2003 foi elaborado a partir do estudo dos Eixos Nacionais de Integração e Desenvolvimento. Esse PPA, intitulado “Avança Brasil”, adotou o sistema de gestão por programas, ou seja, a partir dos estudos realizados foram formulados programas específicos que tinham o objetivo de responder às demandas da sociedade em diversos segmentos: saúde, educação, moradia, segurança, cultura, transporte, saneamento básico e etc. Essa atuação do governo federal demonstra o que observa Maria das Graças Rua, ao salientar que

“[...] grande parte da atividade política dos governos destina-se à satisfação das demandas dos atores sociais ou das reivindicações formuladas pelos próprios agentes do sistema político, ao mesmo tempo que articulam os apoios necessários.” (RUA, 2002, p.234).

Um dos programas criados nesse PPA foi o programa Museu, Memória e Cidadania (5), que tem como objetivo revitalizar os museus e criar condições para a sua auto-sustentabilidade. Esse programa foi então a resposta dada pelo governo federal à

demanda do setor museológico brasileiro em termos de política pública para essa área.

No entanto, o programa Museu, Memória e Cidadania, em sua versão inicial, estava longe de um ideal para responder adequadamente a uma demanda da sociedade em termos de políticas públicas voltadas para o setor museológico. Primeiramente, o programa foi concebido para atender especificamente aos museus da União, quando cabe ao governo federal a implementação de políticas públicas direcionadas ao setor museológico como um todo. Tal fato também prejudica o caráter de integração entre os entes da federação. Um dos pressupostos do PPA é a promoção de parcerias entre a União, estados, municípios e sociedade civil organizada para viabilizar a execução dos seus programas. Ao se restringir aos museus federais, o Programa inibia a construção de uma rede de parcerias entre os entes da federação, necessária para a promoção e a valorização do patrimônio cultural musealizado.

A definição de uma política pública em nível nacional para o setor museológico era essencial para que se propiciasse a regular aplicação dos recursos previstos no PPA e dos oriundos de incentivo fiscal.

Pensando nisso, no mês de maio de 2003, o Ministério da Cultura, após amplo debate com a comunidade museológica, lançou as bases da política do governo federal para o setor, com a apresentação do caderno “Bases para a Política Nacional de Museus - Memória e Cidadania” (6). O documento apresenta, como objetivo da Política, o seguinte:

“Promover a valorização, a preservação e a fruição do patrimônio cultural brasileiro, considerado como um dos dispositivos de inclusão social e cidadania, por meio do desenvolvimento e da revitalização das instituições museológicas existentes e pelo fomento à criação de novos processos de produção e institucionalização de memórias constitutivas da diversidade sócio, étnico e cultural do país.” (BRASIL, 2003, p.8).

Para tanto, a Política Nacional de Museus apresenta sete eixos programáticos: 1) gestão e configuração do campo museológico; 2) democratização e acesso aos bens culturais; 3) formação e capacitação de recursos humanos; 4) informatização

de museus; 5) modernização de infra-estruturas museológicas; 6) financiamento e fomento para museus; 7) aquisição e gerenciamento de acervos museológicos. Os eixos são compostos de metas específicas, previstas para serem implementadas em quatro anos.

A Política Nacional de Museus representou uma mudança de postura do Ministério da Cultura, tendo em vista que abrange todos os museus brasileiros, independentemente da sua vinculação institucional, ou se público ou privado. Em todo o seu texto, está premente a articulação entre os entes da federação e da sociedade civil, bem como há a preocupação com a consolidação de políticas públicas não só voltadas aos bens culturais nacionais, mas também aos estaduais e municipais.

O primeiro reflexo dessa Política foi a mudança do escopo do Programa Museu, Memória e Cidadania, reformulado no PPA 2004-2007. Anteriormente voltado apenas para os museus federais - e na prática somente aos museus vinculados ao próprio Ministério da Cultura -, o Programa passou a abranger todos os museus, de modo a ter consonância com a Política Nacional de Museus. Além disso, as ações do programa também foram reformuladas, a fim de ter coerência com os eixos programáticos da Política.

As ações que se deslancharam após a Política Nacional de Museus também contribuíram para o cumprimento de uma das suas metas, ou seja, a criação do Sistema Brasileiro de Museus - SBM. Em nível nacional, a institucionalização de um sistema de museus veio atender a uma antiga demanda do setor museológico explicitada no documento base da PNM, pois uma das premissas dessa Política é a constituição de uma ampla e diversificada rede de parceiros que, somando esforços, contribuam para a valorização, a preservação e o gerenciamento do patrimônio cultural brasileiro, de modo a torná-lo cada vez mais representativo da diversidade étnica e cultural do país.

O SBM foi instituído por meio do Decreto nº 5.264, de 5 de novembro de 2004, em meio a um período de grande efervescência no setor museológico brasileiro, em que a sociedade civil teve a oportunidade de debater suas propostas e finalidades.

Cabe destacar que os países onde existem sistemas ou redes de museus demonstram que essa experiência tem contribuído extremamente para o desenvolvimento e fomento dos museus da região. No Brasil, a experiência também tem demonstrado a eficácia dos sistemas estaduais de museus para o desenvolvimento das instituições. Estados que se anteciparam na criação de sistemas de museus, tenham sido eles oficializados ou não, detêm uma política para a área mais consolidada e conseguiram sistematizar as informações sobre os seus museus (7).

De acordo com o texto do Decreto, o SBM fica vinculado ao Ministério da Cultura - MinC, a quem cabe a coordenação do Sistema. O SBM tem a finalidade de promover a interação entre os museus brasileiros; o registro e disseminação dos conhecimentos do campo museológico; a gestão integrada e o desenvolvimento das instituições, acervos e processos museológicos; e o desenvolvimento de ações de capacitação, documentação, pesquisa, conservação e difusão entre as unidades museológicas que integram o Sistema.

Quanto à estrutura, o Decreto prevê que integram o SBM as instituições museológicas vinculadas ao MinC e, poderão fazer parte, mediante formalização de instrumento hábil, as demais instituições museológicas, museus comunitários, ecomuseus, escolas e universidades que mantenham cursos relativos ao campo museológico, e outras entidades organizadas vinculadas ao setor museológico.

Com o intuito de garantir a representatividade do setor museológico no Sistema e a democratização da condução das políticas públicas para a área, o SBM dispõe de um Comitê Gestor, que tem a finalidade de propor diretrizes e ações, bem como apoiar e acompanhar o desenvolvimento do campo museológico brasileiro.

Na composição do Comitê Gestor, está garantida a representação dos seguintes órgãos ou entidades: Ministério da Cultura, Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional, Ministério da Educação, Ministério da Defesa, Ministério da Ciência e Tecnologia, Ministério do Turismo, sistemas estaduais de museus, sistemas municipais de museus, museus privados, Conselho Federal de Museologia,

ecomuseus e museus comunitários, Comitê Brasileiro do Conselho Internacional de Museus, Associação Brasileira de Museologia e instituições universitárias que tenham cursos relacionados à área de museologia. Como se observa, o Comitê Gestor não é composto somente de instituições públicas. Com o SBM, a sociedade civil organizada ligada à área museológica adquiriu a oficialização necessária junto ao Estado para poder participar da condução das políticas públicas para o meio museológico.

Também é atribuição do SBM propor a criação e o aperfeiçoamento dos instrumentos legais para o melhor desenvolvimento das instituições museológicas no Brasil. Dentre as mais diversas e significativas necessidades do setor museal, distingue-se a falta de regulamentação, a disparidade de procedimentos e a ausência de critérios na gestão e nas práticas do setor museológico. Com fins de regulamentar a área, o Comitê Gestor do SBM entregou à Câmara Federal, em 2006, o anteprojeto de lei do Estatuto dos Museus. A Comissão de Educação e Cultura apresentou o anteprojeto ao Plenário da Casa, transformando-o no Projeto de Lei nº 7.568/2006.

Antes de se chegar ao Congresso Nacional, a primeira formatação da proposta para o Estatuto foi seguida de profícuas discussões no campo museológico brasileiro, envolvendo pessoas e entidades vinculadas à museologia, meio universitário, profissionais da área e secretarias estaduais e municipais de cultura, ambientadas em diversos fóruns e por meio virtual. Coube ao Comitê Gestor do SBM sistematizar as sugestões e contribuições recebidas, consolidando a proposta de Estatuto dos Museus.

O Estatuto, além de definir o conceito de museu, estabelece os procedimentos de criação de instituições museológicas, identifica suas funções e atribuições, e regula outras atividades específicas. Inclui, ainda, dispositivos que regulamentam uma aplicação uniforme entre os regimes de proteção ao patrimônio cultural, sem os quais não é possível tornar efetivas as mudanças propostas.

Um dos pontos mais relevantes desenvolvido no Estatuto encontra-se no dever dos museus de elaborar e implementar um plano museológico, contendo diagnóstico

participativo, identificação dos espaços e conjuntos patrimoniais sob a guarda dos museus, identificação dos públicos destinatários e dos programas essenciais. Os planos museológicos devem caracterizar-se também pela exeqüibilidade, adequação às especificações dos distintos programas do museu, apresentação de cronograma de execução, explicitação da metodologia adotada, descrição das ações planejadas e implantação de um sistema de avaliação permanente.

Outra iniciativa do SBM, no campo legal, foi a apresentação à Câmara dos Deputados, do anteprojeto que resultou na Proposta de Emenda à Constituição nº 575/2006. Essa PEC tem por objetivo alterar os artigos 215 e 216 da Constituição Federal, estabelecendo condições para proteção do patrimônio museológico brasileiro. Prevê, entre outras coisas, que o Estado garantirá a preservação, a valorização e o fomento do patrimônio museológico da nação, reconhecendo os museus como unidades de valor estratégico para diversidade cultural brasileira e para os processos identitários locais e regionais. Além disso, há indicação de o Estado deverá criar órgão com a finalidade específica de acautelamento, preservação, fiscalização e valorização do patrimônio museológico brasileiro.

Ambas iniciativas foram aprovadas, em 2007, no âmbito da Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania da Câmara dos Deputados. Se instituídas, as proposições serão um marco no ordenamento jurídico brasileiro, devido ao fato de que buscam dar condições para o desenvolvimento dos museus e o fortalecimento das redes e sistemas de museus existentes. Trata-se, portanto, de uma significativa regulamentação que visa a promover o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional, na medida em que se apóia e incentiva a valorização do patrimônio cultural brasileiro sob a guarda dos museus.

5 Considerações finais

Em seu capítulo sobre a cultura, o texto constitucional reflete grande preocupação com a preservação e a promoção do patrimônio cultural brasileiro. O artigo 216 é basicamente dedicado ao tema. Nesse aspecto, os museus têm o papel relevante de desempenhar, dentro das políticas culturais, a preservação e a difusão do patrimônio

cultural de uma determinada nação, assim como o desenvolvimento cultural, científico e educativo dos países e de seus povos.

Uma política pública em nível nacional voltada para o setor museológico, fincada no ideal de democracia, na gestão compartilhada do patrimônio cultural e no reconhecimento da diversidade étnica e cultural brasileira, é fundamental para se cumprir um direito respaldado constitucionalmente de que o Estado garantirá a todos o pleno exercício dos direitos culturais e o acesso às fontes da cultura nacional (art. 215, *caput* da CF/88), bem como para a definição das diretrizes para o Plano Nacional de Cultura a ser criado (art. 215, § 3º, da CF/88).

Essa política, inserida em um plano maior de uma política cultural para o país, deve também levar em conta a concepção atual de museu, que o considera como uma instituição dinâmica a serviço da sociedade e de seu desenvolvimento, voltada para a pesquisa, educação, deleite e preservação e promoção dos testemunhos do homem e de seu ambiente, ou seja, associada à memória, ao conhecimento e ao prazer.

Isso é o que demonstram Mário Chagas e Nascimento Jr. ao tratarem sobre museus e política:

“Na segunda metade do século XX, ou, de modo mais preciso, depois dos anos setenta, a museologia e os museus no Brasil passaram por um grande processo de transformação e amadurecimento. Nesse período, o objeto de estudo da museologia foi construído, desconstruído e reconstruído inúmeras vezes; a categoria museu foi ressignificada e a diversidade tipológica dos museus foi ampliada de uma maneira sem precedentes. Os museus passaram a ser tratados como processos e práticas culturais de relevância nacional. [...]

Essas considerações são relevantes quando se trata de pensar e colocar em prática uma política pública específica para museus. Em outras palavras: a construção, na contemporaneidade, de uma política museal democrática e de interesse público precisa considerar a museodiversidade brasileira, bem como as reflexões, os debates, as práticas e as poéticas características desse universo em expansão.” (NASCIMENTO JÚNIOR; CHAGAS, 2006, p.14).

O envolvimento da sociedade civil na implantação da Política Nacional de Museus e no desenvolvimento das ações do SBM é fundamental para que se contribua para a perenidade das políticas públicas de cultura voltadas para o setor museológico. É o que tem acontecido com o Sistema de Museus do Rio Grande do Sul, que vem perdurando além de vários governos (8).

A participação dos setores não governamentais no SBM corrobora o que Silva e Melo afirmam em sua análise sobre o processo de implementação de políticas públicas no Brasil:

“O conceito de redes de implementação é particularmente apropriado para capturar o fato de que as políticas públicas são implementadas fundamentalmente através de redes de agentes públicos e, cada vez mais freqüentemente, também por agentes não governamentais. [...] Ao se reconhecer o jogo político como essencial à vida democrática e fundamental para o controle social da ação do governo, contribuições recentes têm enfatizado a importância de se incorporar *stakeholders* - grupos envolvidos pelas políticas e nela interessados - ao processo de formulação e implementação de políticas.” (SILVA; MELO, 2000, p.12).

A esse fator, acrescente-se a institucionalização de instrumentos jurídicos que regulamentem a atuação do Estado na área, fundamentais para o comprometimento dos governos na continuidade das políticas públicas.

Referências Bibliográficas

ABREU, Regina. Patrimônio cultural: tensões e disputas no contexto de uma nova ordem discursiva. In: LIMA FILHO, Manuel Ferreira; ECKERT, Cornelia; BELTRÃO, Jane (Org). *Antropologia e patrimônio cultural: diálogos e desafios contemporâneos*. Blumenau: Nova Letra, pp 263-285, 2007.

BRASIL. Ministério da Cultura. *Bases para a Política Nacional de Museus: Memória e Cidadania*. Brasília: Minc, 2003.

_____. *Política Nacional de Museus: Relatório de Gestão 2003-2006*. Brasília: Minc / Iphan / Demu, 2006.

BUCCI, Maria Paula Dallari (Org.). *Políticas públicas e Direito*. São Paulo: Saraiva, 2007. No prelo.

CHAGAS, Mario de Souza. *Há uma gota de sangue em cada museu: a ótica museológica de Mário de Andrade*. Chapecó: Argos, 2006.

ESPAÑA. Ministerio de Educación y Cultura. *Normativa sobre el patrimonio histórico cultural*. Madrid: Dirección General de Cooperación y Comunicación Cultural, 1998. Colección Análisis y Documentos. Tomos I y II

FRAGA, Thais Gomes. Sistema Estadual de Museus do Rio Grande do Sul: a incessante construção de uma política museológica. *Musas - Revista Brasileira de Museus e Museologia*, Rio de Janeiro: Iphan, v.1, 2004, p. 107-120.

MASSA-ARZABE, Patrícia. Dimensão jurídica das políticas públicas. In: BUCCI, Maria Paula Dallari (Org). *Políticas públicas e Direito*. São Paulo: Saraiva, 2007. p. 1-26. No prelo.

MOISÉS, José Álvaro. Democracia e financiamento da cultura no Brasil. In: MOISÉS, José Álvaro; BOTELHO, Isaura (Org). *Modelos de financiamento da cultura*. Os casos do Brasil, França, Inglaterra, Estados Unidos e Portugal. Rio de Janeiro: Funarte, 1997. p. 13-22.

NASCIMENTO JR., José do; CHAGAS, Mário; Museus e política: apontamentos de uma cartografia. In: *Caderno de diretrizes museológicas*. Brasília: Iphan, 2006. p.13-17.

PEÑUELA, Lluís (Ed.). *Manual jurídico de los museos*. Cuestiones prácticas. Madrid: Diputación de Barcelona, 1998.

REIS, Ana Carla Fonseca. *Marketing cultural e financiamento da cultura: teoria e prática em um estudo internacional e comparado*. São Paulo: Pioneira Thomsom Learning, 2003.

RUA, Maria das Graças. *Análise de políticas públicas: conceitos básicos*. s.i, s.d. mimeografado. Disponível em: <http://www.ufba.br/%7Epaulopen/ADM_Instituicoes_e_Politicas_Publicas.html> Acesso em 10/12/2006.

SILVA, Fernando Fernandes da. *Mário e o patrimônio: um anteprojeto ainda atual*. Revista do Patrimônio, nº 30. Brasília: Iphan, p. 128-137, 2002.

SILVA, Pedro Luiz Barros; MELO, Marcus André Barreto de. *O processo de implementação de políticas públicas no Brasil: características e determinantes de programa e projetos*. Campinas: Unicamp/Nepp, 2000. (Caderno n. 48)

Notas

(1) Após a CF/88, alguns estados, em cumprimento ao § 6º do seu art. 216, também editaram leis estaduais instituindo incentivos fiscais para fomento à cultura, como a Lei nº 7.015, de 9/12/1996, do estado da Bahia, que instituiu o programa Faz Cultura.

(2) Além dos dois citados, a Lei Rouanet também prevê o Fundo de Investimento Cultural e Artístico - Ficart, que, no entanto, nunca foi aplicado na prática.

(3) Entre os meses de junho a agosto de 2003, o Ministério da Cultura promoveu o conjunto de seminários “Cultura para Todos”, com o objetivo de discutir e propor um novo modelo de financiamento da cultura. Os seminários aconteceram em 15 cidades brasileiras e envolveram artistas, produtores culturais, servidores do próprio Ministério e secretários de cultura de todo o país.

(4) O texto constitucional trata do PPA em seus artigos 165 e 166.

(5) O Programa Museu, Memória e Cidadania era chamado na época de Museu, Memória e Futuro. O programa é composto de recursos orçamentários oriundos do Tesouro Nacional e do Fundo Nacional de Cultura.

(6) A primeira apresentação pública do texto sobre as bases para a Política Nacional de Museus foi no mês de março de 2003, quando foram realizados fóruns de discussões junto à comunidade museológica. Posteriormente, o texto foi disseminado por meio eletrônico para que pudessem ser apresentadas sugestões.

(7) No plano internacional, podemos citar como exemplo o Sistema Espanhol de Museus, criado pelo Decreto Real nº 620, de 10/08/87; o Sistema de Museus da Catalunha, criado pela Lei nº 17, de 2/11/90, e regulamentado pelo Decreto nº 35, de 10/02/92; e a Rede Portuguesa de Museus, criada pelo Decreto-Lei nº 398, de 13/10/99, e regulamentada pela Lei nº 47, de 19/08/04. No Brasil, o principal exemplo de sistema de museus consolidado é o Sistema Estadual de Museus do Rio Grande do Sul, criado pelo Decreto nº 33.791, de 21/01/91. Também cabe ressaltar que a institucionalização do SBM impulsionou a criação de outros sistemas, como é o caso do Sistema de Museus do Estado do Ceará, instituído pela Lei nº 13.602, de 28/06/05, o Sistema de Museus da cidade de Pelotas, criado pelo Decreto nº 4.895, de 15/09/06, e o Sistema de Museus de Ouro Preto, criado pela Lei nº 305, de 20 de dezembro de 2006.

(8) Estudo detalhado sobre o SEM/RS, de autoria da professora Thais Gomes Fraga, pode ser encontrado na edição n.1 da Revista Brasileira de Museus e Museologia - *Revista Musas*.